Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1468
(zu Drucksache 13/1337)

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Gemeinschaft
– KOM(94) 590 endg. 94/0325 (SYN) –
»Ratsdok. Nr. 6515/95«
– Drucksachen 13/765 Nr. 2.1, 13/1337 –

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft – EA 7 – 11 01 88/1 – vom 8. Mai 1995.

EUROPÄISCHE UNION
DER RAT

Brüssel, den 11. April 1995 (28.04)
(OR. f)

Interinstitutionelles Dossier
Nr. 94/0325 (SYN)

6515/95

LIMITE

AER 18

SCHREIBEN (ÜBERSETZUNG)

der Europäischen Kommission, unterzeichnet von dem Mitglied
Herrn Hans VAN DEN BROEK

vom 10. April 1995

an S.E. den Präsidenten des Rates der Europäischen Union, Herrn Alain JUPPE

Nr. Vordokument:	Arbeitsdokument AER/95/3
Nr. Kommissionsvorschlag:	6515/95 AER 18 [KOM(94) 590 endg. 94/0325 (SYN)]

Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Zugang zum Markt der **Bodenabfertigungsdienste** auf den Flughäfen der Gemeinschaft

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich darf Ihnen den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft übermitteln.

Der Vorschlag ergeht im Anschluß an die Mitteilung der Kommission mit dem Titel "Die Zivilluftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft" [KOM(94) 218 endg.] sowie die Entschließung des Rates vom 24. Oktober 1994. Er bezweckt die Verwirklichung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft durch die Festlegung der diesbezüglichen Modalitäten.

Da der Vorschlag auf Artikel 84 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beruht, sind das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß dazu anzuhören.

Der Rat müßte im Oktober 1995 über diesen Vorschlag befinden. Dementsprechend müßten das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß ihre Stellungnahmen im Juni 1995 abgeben.

(Schlußformel)

Für die Kommission

gez. Hans VAN DEN BROEK
Mitglied

Anl.: Dok. KOM(94) 590 endg. 94/0325 (SYN)

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(94) 590 endg.
Brüssel, den 13.12.1994
94/0325 (SYN)

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES
über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste
auf den Flughäfen der Gemeinschaft

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

I. Einleitung

1. Die Verabschiedung des dritten Luftverkehrspakets[1] durch den Rat am 23. Juli 1992 war der letzte Schritt zur Liberalisierung des Luftverkehrs im Zuge der Vollendung des Binnenmarkts. Damit die Liberalisierung auch voll zum Tragen kommen kann, sind Regeln zur Gewährleistung eines lauteren Wettbewerbs unter den Luftverkehrsunternehmen auch in den Bereichen notwendig, die mit dem eigentlichen Transport in enger Verbindung stehen. Das gilt insbesondere für die Zuweisung von Zeitnischen[2] und die rechnergestützten Buchungssysteme[3]. Ebenfalls betroffen sind die Bodenabfertigungsdienste, auf die die Luftverkehrsunternehmen bei der Ausübung ihrer Luftverkehrsaktivitäten zwingend angewiesen sind.

2. Der Markt der Bodenabfertigungsdienste präsentiert sich sehr uneinheitlich. Auf den meisten Flughäfen der Gemeinschaft ist die Erbringung dieser Dienste dem Flughafen selbst bzw. der nationalen Fluggesellschaft vorbehalten. Nicht immer ist die Eigenabfertigung gestattet. Dieser Markt ist daher derzeit innerhalb des Luftverkehrs untypisch. Er entspricht nicht den aktuellen Erfordernissen des Luftverkehrsbinnenmarktes, wie er in dem neuen legislativen Rahmen vorgegeben ist.

3. Ausdruck der Unzufriedenheit mit dieser Situation sind die Beschwerden der Luftverkehrsunternehmen, die in letzter Zeit bei der Kommission eingehen. Die Bodenabfertigung verschlingt einen nicht unerheblichen Teil der Betriebskosten, die im übrigen für die europäischen Unternehmen offenbar höher sind als für ihre nordamerikanischen Konkurrenten. Die europäischen Unternehmen müssen ihre Kosten deshalb unbedingt eindämmen und ihr Leistungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Kunden abstimmen. Außerdem sind die Bodenabfertigungsdienste wichtige Faktoren der Imagepflege und der Abgrenzungsstrategie der Fluggesellschaften.

   Zudem lassen sich in der jetzigen Situation eine qualitative und preisliche Gleichbehandlung der verschiedenen Luftverkehrsunternehmen, die einen Flughafen nutzen, und insbesondere eine Nichtdiskriminierung zwischen dem beherrschenden Unternehmen und den konkurrierenden Unternehmen nicht gewährleisten.

4. Auch wenn die allgemeinen Grundsätze des Vertrages - insbesondere die Wettbewerbsvorschriften - unmittelbar für alle Bereiche gelten, die durch ihn geregelt werden, werden im Fall der Bodenabfertigung spezifischere Vorschriften für notwendig erachtet, um den Zugang zu diesem Markt zu regeln und dabei dessen besonderen Merkmalen Rechnung zu tragen.

---

(1) Verordnungen (EWG) Nrn. 2407/92, 2408/92 und 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 (ABl. Nr. L 240 vom 24. August 1992) über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs bzw. über Flugpreise und Luftfrachtraten.

(2) Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993.

(3) Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates vom 24. Juli 1989.

5. Wie richtig diese Frage ist, wurde vor kurzem vom "Ausschuß der Weisen" hervorgehoben, der auf Initiative der Kommission eine Analyse der aktuellen Probleme im Luftverkehr in der Gemeinschaft[4] vorgenommen hat. Der Ausschuß sprach sich mehrheitlich für eine vollständige und möglichst baldige Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste aus. Einige Mitglieder stimmten dem unter Hinweis auf die organisatorischen Probleme und die sozialen Auswirkungen allerdings nicht zu.

6. Nicht zuletzt aufgrund der Komplexität der Frage hat die Kommission anhand einer Konsultationsunterlage[5], die Ende 1993 verabschiedet wurde und Vorschläge für verschiedene Leitlinien für eine künftige rechtliche Initiative enthält, eine förmliche Anhörung der Beteiligten über die Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen durchgeführt.

   Die Konsultationsunterlage wurde an alle Beteiligten - Flughäfen, Dienstleister, Luftverkehrsunternehmen, Sozialpartner - sowie an die Mitgliedstaaten, die Beitrittsländer, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß gesandt. Die Reaktionen waren zahlreich und unterschiedlich. Im allgemeinen befürworteten die Luftverkehrsunternehmen und die Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten die vorgeschlagenen Leitlinien, während die Flughäfen und die Gewerkschaften gegen eine zu schnelle und zu weitgehende Öffnung waren. In zahlreichen Reaktionen wurde betont, daß soziale Probleme, die eine Reform in diesem Bereich in Anbetracht der aktuellen Lage nach sich ziehen könnten, unbedingt bedacht werden müssen.

7. In ihrer Mitteilung vom Juni 1994 "Die Zivilluftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft"[6] hat die Kommission ihre Absicht zum Ausdruck gebracht, vor Jahresende eine Initiative betreffend den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft einzuleiten. In seiner Entschließung vom Oktober 1994 hat der Rat die Notwendigkeit einer solchen Initiative bekräftigt.

   Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

8. Der Luftverkehr ist per definitionem grenzübergreifend, und Bodenabfertigungsdienste auf Gemeinschaftsflughäfen werden nicht nur den nationalen Fluggesellschaften erbracht. Die Qualität und die Kosten dieser Dienstleistungen wirken sich unmittelbar auf die Fluggesellschaften aus, und Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen können Folgen sowohl für die Finanzen als auch für das Image des Unternehmens nach sich ziehen. Die Bedingungen für den Zugang zum Markt müssen folglich auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden.

   Die Besonderheit dieser Branche und die Vielfalt der Situationen rechtfertigen es jedoch, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu belassen, den Zugang unter Berücksichtigung der Erfordernisse an dem jeweiligen Flughafen objektiv, transparent und nichtdiskriminierend zu gestalten.

---

(4) "Expanding Horizons. A Report by the Comité des Sages for Air Transport to the European Commission", Januar 1994.

(5) SEK(93) 1896 endg. vom 14. Dezember 1993.

(6) KOM(94) 218 endg. vom 1.6.1994.

II. Aktuelle Lage

Bodenabfertigungsdienste

9. Unter Bodenabfertigungsdiensten versteht man alle Dienstleistungen auf einem Flughafen, die für die Luftverkehrsunternehmen bei der Ausübung ihrer Beförderungstätigkeit unerläßlich sind. Es handelt sich um Leistungen, die unmittelbar mit dem Lufttransport in Verbindung stehen, angefangen von der Passagier- und Gepäckregistrierung und -weiterleitung über das Lotsen der Flugzeuge am Boden bis zur Reinigung und Betankung, also alles unverzichtbare Dienstleistungen. Diese Dienste unterscheiden sich einerseits von den aeronautischen Tätigkeiten im engen Sinne, die unmittelbar mit dem Flugbetrieb zu tun haben, wie Bereitstellung von Anlagen, Flugnavigation, Rettungs-, Lösch- und Wetterdienste, und andererseits von Tätigkeiten, die überhaupt nichts mit dem Flugbetrieb zu tun haben, wie Konzessionen, Vermietung oder Nutzung der Gewerbeflächen-auf dem Flughafen[7].

10. Gemäß der Unterteilung der IATA (Internationaler Luftverkehrsverband) lassen sich die Bodenabfertigungsdienste in elf große Kategorien untergliedern:

    1) Administrative Abfertigung am Boden/Überwachung (Abschnitte 1, 2, 3 und 13 IATA)
    2) Passagierabfertigung (Abschnitt 4 IATA außer 4.4)
    3) Gepäckabfertigung (Abschnitt 4.4 IATA)
    4) Fracht- und Postabfertigung (Abschnitt 5 IATA)
    5) Vorfelddienste (Abschnitt 6 IATA)
    6) Reinigungsdienste (Abschnitt 7 IATA)
    7) Betankungsdienste (Abschnitt 8 IATA)
    8) Stationswartungsdienste (Abschnitt 9 IATA)
    9) Flugbetriebs- und Crewdienste (Abschnitt 10 IATA)
    10) Transportdienste am Boden (Abschnitt 11 IATA)
    11) Bordverpflegungsdienste (Catering) (Abschnitt 12 IATA).

11. Die einzelnen Dienstekategorien unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht:

    - Welche Fachkompetenz erforderlich ist - und in welchem Ausmaß - schwankt von Fall zu Fall.

    - Für einige, wie die Gepäcksortierung, sind aufwendige Anlagen oder hochentwickelte Systeme nötig, die teuer sind und sich nur schwer, wenn überhaupt, aufteilen oder mehrfach vorhalten lassen; andere, wie die Verwaltungsdienste, kommen mit Personal und Computeranlagen oder Büroeinrichtungen aus.

---

[7] ICAO, Manuel sur l'économie des aéroports, Montreal, 1991.

- Einige, wie die Vorfelddienste, nehmen viel Raum ein, da auf dem Flughafen ständig Ausrüstungen in großem Umfang vorgehalten werden und für die Passagiere im Abfertigungsgebäude zahlreiche Anlaufstellen vorhanden sein müssen; andere Dienste wie das Catering können größtenteils außerhalb des Flughafengeländes geleistet werden.

- Für einige, insbesondere die Vorfelddienste, die Reinigung und das Catering, müssen sich Personal und Fahrzeuge in den Sperrbereichen des Flughafens bewegen können; andere werden ausschließlich in öffentlich zugänglichen Bereichen oder in Büroräumen verrichtet.

Der Markt

12. Kennzeichnend für den Markt der Bodenabfertigungsdienste ist der Umstand, daß die Ausübung dieser Dienste häufig dem Flughafen selbst oder der nationalen Fluggesellschaft vorbehalten ist. Zudem ist die Eigenabfertigung nicht immer gestattet oder bestimmten Luftverkehrsunternehmen vorbehalten, die oft nach wenig tranparenten Kriterien ausgewählt werden.

13. Die Preise können folglich nach freiem Ermessen und auf wenig transparente Weise festgelegt werden. Außerdem haben die Luftverkehrsunternehmen nicht immer die Möglichkeit, auf das Leistungsangebot Einfluß zu nehmen oder es den besonderen Erfordernissen ihrer Kunden anzupassen. Die Dienstleister können ferner bestimmte Luftverkehrsunternehmen gegenüber anderen bevorzugen. Dieses Risiko ist dann besonders groß, wenn der Dienstleister identisch ist mit der nationalen Fluggesellschaft und diese in direktem Wettbewerb zu Gesellschaften steht, die ihre Dienste in Anspruch nehmen müssen.

14. Die Flughäfen haben den Auftrag, die Flughafeninfrastruktur zu verwalten, instandzuhalten, in manchen Fällen auch zu bauen, den Benutzern zur Verfügung zu stellen und ihr reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten, indem vor allem sämtliche Aktivitäten geregelt und aufeinander abgestimmt werden. Der Zugang anderer Dienstleister zu diesem Markt würde die Funktionsfähigkeit eines Flughafens somit nicht beeinträchtigen.

15. Der Markt der Bodenabfertigungsdienste entspricht in seiner jetzigen Form weder den Erfordernissen des Flugverkehrs noch den Grundsätzen des Binnenmarktes.

16. Die Durchführung der Bodenabfertigungsdienste unterliegt einer Reihe von Sachzwängen, die je nach Art des Dienstes unterschiedlich sind. Zu nennen sind insbesondere:

    - das Kapazitäts- und Platzangebot: Auf vielen europäischen Flughäfen bestehen Kapazitäts- und Platzprobleme; in manchen Fällen ist eine völlige Auslastung fast schon erreicht. Bestimmte Abfertigungsdienste verlangen viel Platz, ob in den Abfertigungshallen für die Dienste, bei denen ein direkter Kontakt zu den Passagieren erforderlich ist, oder in den Sperrbereichen des Flughafens für Dienste, bei denen ein direkter Zugang zum Flugzeug erforderlich ist. In manchen Fällen,

z. B. für die Gepäcksortierung, sind dazu hochentwickelte und teuere zentrale Anlagen nötig, die nicht mehrfach vorgehalten werden können. Die Probleme sind von Flughafen zu Flughafen und manchmal auch von Terminal zu Terminal verschieden.

- die allgemeine und betriebliche Sicherheit: Auf Flughafengeländen muß für ein hohes Maß an Sicherheit gesorgt werden. Die Gewährleistung der Sicherheit ist eine der wichtigsten Aufgaben des Leitungsorgans eines Flughafens, das daher unbedingt weiterhin über die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit verfügen muß, den Zugang und die Bewegungen von Personen und Fahrzeugen in den Sperrbereichen einzuschränken, zu koordinieren und zu kontrollieren. Auch müssen Gepäckstücke gegebenenfalls untersucht werden können.

Von diesen Sachzwängen besonders betroffen sind die "luftseitigen" Dienste, die am Flugzeug selbst und in dem eingeschränkt zugänglichen Bereich des Flughafens erbracht werden, weil dieser Bereich nicht beliebig ausdehnbar ist (Kapazitätsengpässe) und für alles rund um das Flugzeug besonders strenge Anforderungen an die allgemeine und betriebliche Sicherheit gestellt werden. Aus Untersuchungen geht hervor, daß zahlreiche Zwischenfälle in der unmittelbaren Umgebung von Flugzeugen auf den Platzmangel und das Verkehrsgedränge der Wartungsfahrzeuge zurückzuführen sind.

Zwar lassen sich diese Probleme in einigen Fällen durch eine Anpassung oder Ausweitung der vorhandenen Infrastruktur beheben, die erforderlichen Investitionen können aber sehr umfangreich sein.

17. Die Bedingungen für den Zugang zum Markt können somit kurzfristig, aber auch längerfristig nicht für alle Dienste dieselben sein. Der Zugang muß von Fall zu Fall so gestaltet werden, daß die Funktionsfähigkeit der Flughafeneinrichtungen gewährleistet wird. Erforderlich ist ein differenziertes Vorgehen, bei dem die Art der verschiedenen Dienste, die Intensität der Sachzwänge und die spezifischen Probleme der einzelnen Flughäfen berücksichtigt werden. Man kann unterscheiden zwischen einerseits den "landseitigen" Diensten (z.B. Passagierabfertigung und administrative Abfertigung am Boden) sowie bestimmten Diensten, die in engem Zusammenhang mit der Imagepflege des Unternehmens oder dem Flugbetrieb stehen (z.B. Catering und Stationswartungsdienste), bei denen der Zugang für die Unternehmen so ungehindert wie möglich sein sollte, und andererseits den "luftseitigen" Diensten, auf denen mehr Sachzwänge lasten.

III. Die Ziele und die zu ihrer Erreichung notwendigen Mittel

18. Unter Hinweis auf die in ihrer Konsultationsunterlage umrissenen Leitlinien und unter Berücksichtigung der Reaktionen seitens der Beteiligten ist die Kommission der Auffassung, daß der Marktzugang so gestaltet werden muß, daß die Nutzer frei den Dienstleister wählen können, der ihren Ansprüchen in bezug auf Qualität und Kosten am ehesten entspricht. Der Zugang muß allerdings auf die Besonderheiten der einzelnen Dienste abgestimmt werden, wobei die bestehenden Sachzwänge, die sozialen Auswirkungen und die Notwendigkeit der Gewährleistung eines reibungslosen Flughafenbetriebs berücksichtigt werden müssen.

Die Kommission schlägt daher im folgenden Liberalisierungsmaßnahmen und flankierende Rahmenvorschriften vor.

a) Liberalisierungsmaßnahmen

19. Die Liberalisierungsmaßnahmen sollen den Marktzugang gewährleisten. Die Unterschiedlichkeit der Dienste und der Gegebenheiten rechtfertigt allerdings einen differenzierten Ansatz sowie den Rückgriff auf Mechanismen, die es ermöglichen, auf die besonderen Gegebenheiten einzugehen. Ergebnis der Liberalisierung soll - je nach Dienstekategorie - der völlig ungehinderte bzw. der zum Teil beschränkte Marktzugang sein. Außerdem soll das Recht auf Eigenabfertigung gewährt werden. In bestimmten Fällen könnte allerdings vor allem aus Kapazitäts- oder Sicherheitsgründen eine Freistellung gewährt werden.

Der Zugang zum Markt

Die Drittabfertigung

20. Bei freiem Zugang ist die Zahl der Dienstleister theoretisch unbegrenzt, aufgrund der Größe des Marktes de facto aber beschränkt. Grundsätzlich sollte diese Zugangsfreiheit für alle Bodenabfertigungsdienste gelten. Die Sachzwänge im Zusammenhang mit der betrieblichen und allgemeinen Sicherheit, dem zur Verfügung stehenden Platz und den Kapazitäten zwingen aber in der Praxis dazu, die völlige Zugangsfreiheit auf die Dienste zu beschränken, die diesen Sachzwängen nicht unbedingt unterliegen oder bei denen sich die Schwierigkeiten durch geeignete Sicherheitsvorkehrungen überwinden lassen. Dazu gehören die Passagierabfertigung, die administrative Abfertigung am Boden/Überwachung, die Flugbetriebs- und Crewdienste, die Stationswartungs-, die Bordverpflegungs- (Catering-), die Reinigungs- und die Transportdienste am Boden.

21. Bei begrenztem Zugang kann die Flughafenleitung die Zahl der Dienstleister beschränken. Ein wirksamer Wettbewerb setzt allerdings mindestens zwei Dienstleister voraus, von denen mindestens einer sowohl vom Flughafen unabhängig sein muß, als auch von jedem Luftverkehrsunternehmen, das an dem betreffenden Flughafen mindestens 25 % der Passagiere oder der Fracht befördert, was bei allen "nationalen" Fluggesellschaften auf ihrem Heimatflughafen der Fall ist.

Diese Lösung ist auf die Dienste anzuwenden, die sich nicht für einen völlig freien Zugang eignen, da sie den vorstehend genannten Sachzwängen unterliegen oder da für sie komplexe, zentrale und nicht mehrfach vorzuhaltende Anlagen notwendig sind: Passagierabfertigung, Fracht- und Postabfertigung, Vorfelddienste und Betankungsdienste.

Eigenabfertigung

22. Die Eigenabfertigung ist eine Sonderform der Bodenabfertigung, bei der sich ein Nutzer eines Flughafens einen oder mehrere Dienste selbst erbringt. Kennzeichnend für die Eigenabfertigung ist, daß kein Dienstleistungsvertrag über Bodenabfertigungsdienste mit einem Dritten geschlossen wird.

Die Eigenabfertigung sollte für die administrative Abfertigung am Boden/Überwachung, die Flugbetriebs- und Crewdienste, die Bordverpflegungsdienste (Catering), die Passagierabfertigung, die Reinigungsdienste, die Stationswartungsdienste und die Bodenverkehrsdienste aus den gleichen Gründen wie bei der Drittabfertigung uneingeschränkt zugelassen werden.

23. Für die anderen Dienstekategorien, also Gepäckabfertigung, Fracht- und Postabfertigung, Vorfelddienste und Betankungsdienste, könnte der Mitgliedstaat die Eigenabfertigung einer begrenzten Anzahl von Luftverkehrsunternehmen vorbehalten, die nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien ausgewählt werden.

24. Nimmt ein Luftverkehrsunternehmen die Abfertigung für einen Dritten vor, so handelt es sich nicht um Eigenabfertigung. Das Unternehmen ist wie jeder andere Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten zu behandeln, also den gleichen Auswahlbedingungen und -verfahren zu unterwerfen.

Freistellungen

25. In bestimmten Fällen können Sachzwänge aufgrund ihres Ausmaßes den Zugang neuer Dienstleister zum Markt erschweren oder gar unmöglich machen. Daher ist die Möglichkeit von Freistellungen vorzusehen. Für die Bewilligung der Freistellungen ist der Mitgliedstaat zuständig; damit gemeinschaftsweit eine einheitliche Regelung gewährleistet ist, muß allerdings die Kommission zustimmen. Die Kommission kann zu ihrer Entscheidungsfindung einen oder mehrere unabhängige Sachverständige heranziehen.

Die Freistellungen dürfen nur für den Dienst bzw. die Dienste und für die Teile des Flughafens oder des Flughafensystems gelten, für die die geltend gemachten Sachzwänge effektiv nachgewiesen werden. Der Nachweis ist von dem Flughafen zu erbringen, der eine Freistellung beantragt. Voraussetzung für die Gewährung einer Freistellung ist die Vorlage eines Ausbauprogramms zur Beseitigung der Engpässe innerhalb einer bestimmten Frist. Für jede Verlängerung ist ein neues Prüfverfahren erforderlich.

26. Einem Flughafen könnte somit gestattet werden, für die Erbringung eines bestimmten oder mehrerer Dienste gar keinen oder nur begrenzten Zugang zu gewähren.

Ebenso könnte es einem Flughafen genehmigt werden, die Eigenabfertigung bei Diensten, bei denen es im Prinzip keine Beschränkung geben dürfte, einer begrenzten Zahl von Nutzern vorzubehalten, die auf objektive und nichtdiskriminierende Weise ausgewählt werden.

Wo es die Umstände rechtfertigen und nach Zustimmung der Kommission könnte ein Mitgliedstaat einem Flughafen folglich gestatten, den Zugang zum Markt stärker als ursprünglich vorgesehen einzuschränken. Mit Hilfe dieses flexiblen Vorgehens dürften sich eventuelle Schwierigkeiten lösen lassen, ohne daß dadurch der Marktzugang zu sehr eingeschränkt würde.

b) Rahmenvorschriften

27. Um auf Dauer einen lauteren Wettbewerb und gleichzeitig eine wirksame Verwaltung der Flughafenanlagen zu gewährleisten, muß der Marktzugang unbedingt von Rahmenvorschriften flankiert sein.

Diese Rahmenvorschriften betreffen die Trennung der verschiedenen Tätigkeitsbereiche des Leitungsorgans des Flughafens, die Konsultationen zwischen Flughafen, Nutzern und Dienstleistern, die Zulassung und Auswahl der Dienstleister, die für den reibungslosen Betrieb des Flughafens erforderlichen Verhaltensvorschriften, den Zugang zu den Anlagen sowie das Beschwerderecht.

Trennung der Tätigkeitsfelder (Unbundling)

28. Zahlreiche Flughäfen übernehmen die Bodenabfertigungsdienste selbst. Eine Gleichbehandlung der Dienstleister setzt daher voraus, daß die Entscheidungen des Leitungsorgans, wenn dieses gleichzeitig Dienstleister und Zulassungs- und Koordinierungsstelle für die Bodenabfertigungsdienstleistungen ist, vollkommen transparent sind. Um die Transparenz und Neutralität dieser Entscheidungen sicherzustellen, spricht sich die Kommission nach dem Vorbild der Rechtsvorschriften für den Bereich der Telekommunikation oder der Eisenbahn für eine strikte Trennung der Bodenabfertigungsdienste von den anderen Flughafenaktivitäten aus, die in der Betriebsbuchführung (rechnerisch) und Verwaltung separat behandelt werden sollen. Ferner setzt ein fairer Wettbewerb voraus, daß keine Abführung von Mitteln aus anderen Tätigkeiten des Flughafens zugunsten der Bodenabfertigungsdienste erfolgt. Diese Trennung und die Gleichbehandlung der einzelnen Bereiche müssen von einer unabhängigen Stelle überprüft werden können.

Flughäfen könnten also im Wettbewerb mit anderen Dienstleistern weiterhin Abfertigungsdienste leisten, vorausgesetzt, diese Tätigkeit ist von den Regelungsfunktionen und der Verwaltung der Infrastruktur getrennt.

29. Aus ähnlichen Überlegungen sollen dieselben Pflichten auch für die Luftverkehrsunternehmen gelten, die auf dem betreffenden Flughafen ein hohes Verkehrsaufkommen aufweisen und nicht nur sich selbst, sondern auch Dritte abfertigen möchten. Durch die Auflage, Drittabfertigungsaktivitäten getrennt zu behandeln, würden die Bedingungen, zu denen diese Dienste angeboten werden, eindeutiger erkennbar und die Risiken unlauterer Praktiken, wie Dumping und Quersubventionen, geringer.

Zulassung der Dienstleister

30. Der Mitgliedstaat soll die Möglichkeit haben, für die Tätigkeit eines Dienstleisters eine Zulassung vorzuschreiben. Hierdurch sollen in erster Linie die Funktionsfähigkeit des Flughafens und der Schutz der Umwelt gewährleistet werden; Bewerber, bei denen beispielsweise angesichts ihrer Vergangenheit die begründete Vermutung besteht, daß ihr Verhalten die allgemeine Sicherheit, die Funktionssicherheit der Flughafenanlagen, die Sicherheit des Flughafenpersonals oder die Umwelt ernsthaft gefährden könnte, sollen auf

diese Weise von vornherein ausgeschlossen werden. Für die Zulassung sind allein diese Kriterien (allgemeine und betriebliche Sicherheit sowie Umweltschutz) heranzuziehen. Wird ein interessierter Dienstleister abgelehnt, so müssen ihm auf Antrag die Gründe mitgeteilt werden, damit er gegebenenfalls Rechtsbehelf einlegen kann.

31. Für die sich selbst abfertigenden Nutzer soll keine Zulassung als Dienstleister erforderlich sein. Sofern die freie Ausübung seiner Tätigkeit vorgesehen ist bzw. das Leitungsorgan des Flughafens diese genehmigt, ist der Nutzer berechtigt, sich unmittelbar selbst abzufertigen. Es besteht daher keine Veranlassung, ihn zusätzlich einem Zulassungsverfahren zu unterziehen.

Auswahl der Dienstleister

32. Die Zahl der Dienstleister darf begrenzt werden, wenn es sich um einen Dienst handelt, für den die Richtlinie eine Zugangsbegrenzung vorsieht, oder bei einer Freistellung. In diesen Fällen ist es zur Vermeidung von Diskriminierungen von entscheidender Bedeutung, daß zur Auswahl dieser Dienstleister ein unparteiisches, objektives und transparentes Verfahren auf Gemeinschaftsebene durchgeführt wird.

33. Das Problem der Auswahl der Dienstleister, die Bodenabfertigungsdienste erbringen dürfen, ist zwar vergleichbar mit demjenigen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, weist jedoch Besonderheiten auf, die ein eigenes Auswahlverfahren rechtfertigen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, daß im Gegensatz zum öffentlichen Auftragswesen, wo sich der Auftraggeber einen Bewerber als Vertragspartner auswählt, die Dienste bei der Bodenabfertigung den Nutzern (und nicht dem Flughafen) zugute kommen und die ausgewählten Dienstleister infolgedessen mit den Nutzern Abfertigungsverträge abschließen. Als künftige Kunden dieser Dienstleister sollten die Luftverkehrsunternehmen daher (anläßlich der eventuellen Ausarbeitung technischer Spezifikationen oder eines Lastenheftes) an deren Auswahl mitwirken können. Eine solche Beteiligung würde innerhalb eines Ausschusses erfolgen, in dem alle Nutzer des betreffenden Flughafens oder Flughafensystems vertreten sind. Dieser Ausschuß wäre vor der Auswahl durch das Leitungsorgan des Flughafens zu konsultieren.

34. Bestimmte Flughäfen erbringen Bodenabfertigungsdienste allerdings auch selbst, und zwar entweder direkt oder über Tochtergesellschaften. Damit ein lauterer Wettbewerb sowie die Objektivität, Transparenz und Unparteilichkeit der Kontrolle durch das Leitungsorgan des Flughafens gewahrt bleiben, sollte die Auswahl der Dienstleister in diesem Fall dem Nutzerausschuß übertragen werden.

35. Dieses Auswahlverfahren sollte auf alle Bewerber angewandt werden. Diskriminierungen unabhängiger Dienstleister gegenüber Luftverkehrsunternehmen oder solchen Dienstleistern, die von Luftverkehrsunternehmen kontrolliert werden, müssen ausgeschlossen sein. Luftverkehrsunternehmen, die auf einem Flughafen ein hohes Verkehrsvolumen aufweisen, fertigen sich häufig selbst ab. Mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ausrüstungen und ihrem Personal können sie ihre Dienste anderen Luftverkehrsunternehmen kostengünstig anbieten. Dieser Vorteil darf durch das Auswahlverfahren nicht noch verstärkt werden, indem die bestehenden Monopole durch Marktstrukturen ersetzt

werden, die durch die Dominanz großer Luftverkehrsunternehmen gekennzeichnet sind. Die kleineren Luftverkehrsunternehmen, für die die Eigenabfertigung aufgrund ihres geringen Verkehrsvolumens sehr häufig keine rentable Lösung ist, hätten dadurch keine freie Wahl mehr.

36. Eine Ausnahme von dieser Regel sollte jedoch dem Flughafen oder seiner spezialisierten Tochtergesellschaft zugestanden werden. Die besonderen Pflichten desjenigen, der wesentliche Infrastrukturen verwaltet, rechtfertigen es, von den Flughäfen zu verlangen, in ihren eigenen Einrichtungen die Präsenz von Konkurrenten zu akzeptieren; umgekehrt kann man ihnen dann aber auch nicht verbieten, selbst direkt oder indirekt Abfertigungsdienste zu leisten. Unterliegt jedoch der Flughafen dem gleichen Auswahlverfahren wie die anderen Bewerber, würde er Gefahr laufen, nicht berücksichtigt zu werden. Der Flughafen könnte somit selbst Abfertigungsdienste leisten oder einen Dienstleister damit beauftragen, ohne daß dieser dem Auswahlverfahren unterzogen wird, sofern dieser Dienstleister ihm direkt oder indirekt untersteht. Das gleiche gilt, wenn das Leitungsorgan des Flughafens von dem Dienstleister kontrolliert wird.

37. Diese Gründe gelten nicht für ein beherrschendes Luftverkehrsunternehmen, das im allgemeinen weder für die Verwaltung der Flughafeneinrichtungen zuständig noch deren Eigentümer ist. Es sollte daher nicht den gleichen Sonderstatus in Anspruch nehmen dürfen, sondern dem gleichen Auswahlverfahren unterzogen werden wie die anderen Bewerber.

Konsultationen zwischen dem Flughafen, den Nutzern und dem (den) Dienstleister(n)

38. Ist aus zwingenden praktischen Gründen ein auch nur teilweiser Zugang zum Markt unmöglich, so könnte dem Flughafen von dem Mitgliedstaat vorbehaltlich der Genehmigung der Kommission eine Freistellung gewährt werden, die ihn dazu berechtigt, eine oder mehrere Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten nicht für den Wettbewerb zu öffnen. Die Dienstleistung, die Gegenstand einer solchen Freistellung ist, muß allerdings durch eine uneingeschränkte Transparenz, insbesondere was die Preisbildung angeht, gekennzeichnet sein. Die Veranstaltung eines obligatorischen Konsultations- und Schlichtungsverfahrens zwischen dem Flughafen, dem Dienstleister und den Nutzern könnte diesen ähnliche Garantien bieten wie das freie Spiel von Angebot und Nachfrage. Die Nutzer müßten im Rahmen des Nutzerausschusses regelmäßig konsultiert werden, insbesondere bei bedeutenden Veränderungen und auf jeden Fall einmal jährlich.

Verhaltensregeln

39. Die Mitgliedstaaten haben die Leitungsorgane ihrer Flughäfen vor allem mit der Aufgabe betraut, für das einwandfreie Funktionieren der Flughafeneinrichtungen zu sorgen. Es muß folglich möglich sein, bei den Dienstleistern und den Nutzern, die sich selbst abfertigen, die für die Verwirklichung dieses Ziels erforderlichen Regeln durchzusetzen.

Zu diesen Regeln könnte die Verpflichtung gehören, einen angemessenen Teil der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu übernehmen, die dem Leitungsorgan des Flughafens eventuell auferlegt werden, insbesondere den Bereitschaftsdienst. Dadurch würde der lautere Wettbewerb zwischen den Dienstleistern gewahrt, weil es dann nicht möglich wäre, daß einige von ihnen anderen, vor allem dem Flughafen oder seiner

Tochtergesellschaft, die am wenigsten rentablen Marktsegmente überlassen, z.B. die Abfertigung von Nachtflügen, umgeleiteten oder verspäteten Flügen. Diese besondere Verpflichtung sollte ausschließlich den Dienstleistern und nicht den Nutzern auferlegt werden, solange diese keine Drittabfertigungsdienste anbieten.

40. Diese Regelungsbefugnis des Mitgliedstaates sollte jedoch nicht in dessen freiem Ermessen liegen, und die von ihm auferlegten Regeln müßten ihrerseits einer Reihe von Grundsätzen genügen. Insbesondere sollten sie

- ohne jede Diskriminierung für alle Dienstleister und Nutzer gelten,

- tatsächlich geeignet sein, zur Erreichung des angestrebten Ziels beizutragen,

- den Dienstleistern und Nutzern keine unverhältnismäßigen Sachzwänge auferlegen,

- dem Geist der beabsichtigten Maßnahmen entsprechen, also nicht dazu führen, daß der Marktzugang oder die Ausübung der Eigenabfertigung de facto stärker als eigentlich geplant eingeschränkt wird.

Bei Nichteinhaltung der Regeln könnte der Mitgliedstaat dem Dienstleister die Zulassung entziehen bzw. dem Nutzer die Eigenabfertigung untersagen.

Recht auf Zugang zu den Einrichtungen

41. Die Abfertigungsdienste werden zwangsläufig, zumindest teilweise, auf den Flughäfen selbst geleistet. In bestimmten Fällen, wie bei den Bordverpflegungs- und Betankungsdiensten, kann der Dienstleister seine Anlagen zwar außerhalb des Flughafengeländes ansiedeln, trotzdem braucht er aber den Zugang zum Flughafen. Dienstleister und Nutzer, die eine Eigenabfertigung durchführen möchten, müßten also in dem Maße ein Zugangsrecht zu den Flughafeneinrichtungen haben, wie dieser Zugang für die Wahrnehmung ihres Rechts auf Erbringung von Abfertigungsdiensten oder auf Eigenabfertigung notwendig ist.

Das Zugangsrecht der Nutzer und Dienstleister ist logischerweise gekoppelt mit dem Recht des Leitungsorgans, diesen Zugang zu reglementieren. Ein Zugangsverbot dürfte indes nur als Folge des Entzugs der Zulassung oder des Verbots der Eigenabfertigung ausgesprochen werden. Die Bedingungen, die vom Leitungsorgan des Flughafens im Zusammenhang mit dem Zugangsrecht festgelegt werden, sind ein Beispiel für diese Verhaltensregeln; für sie sollten die gleichen Grundsätze bezüglich der Relevanz, der Objektivität, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung gelten.

42. Das Zugangsrecht der Dienstleistungsunternehmen und der Nutzer, die sich selbst abfertigen, ist unabhängig von der Zugangsgenehmigung, die jedem ihrer Mitarbeiter einzeln erteilt wird; diese kann insbesondere vom Ergebnis einer Sicherheitsüberprüfung oder, wenn die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vorschreiben, von der erfolgreichen Teilnahme an einer Ausbildung abhängig gemacht werden.

43. Den Flughäfen entstehen bedingt durch den Zugang von Dienstleistern zu Flughafeneinrichtungen und durch die Eigenabfertigung in vielen Fällen zusätzliche Kosten (Personenkontrollen, Verkehrsregelung und -überwachung, usw.), und zwar selbst dann, wenn dieser Zugang nicht mit einer ständigen Belegung eines Teils der Flughafeneinrichtungen verbunden ist. Diese Kosten dürften sich durch Gebühren decken lassen, die die Flughafenbehörde von den Dienstleistern und von den Nutzern, die sich selbst abfertigen, erhebt. Die Gebührenhöhe sollte anhand objektiver, transparenter und nichtdiskriminierender Kriterien festgelegt werden.

Rechtsbehelf

44. Einige Entscheidungen des Leitungsorgans oder der mitgliedstaatlichen Behörden, wie die Erteilung oder die Verweigerung der Zulassung, die Auferlegung von Verhaltensregeln, Sanktionen bei Nichteinhaltung der Regeln, die Zuweisung von Flächen usw., sind für die Dienstleister und Nutzer von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Es entspricht den von allen Mitgliedstaaten anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen, daß jeder, der sich durch eine dieser Entscheidungen benachteiligt fühlt, die Möglichkeit des Rechtsbehelfs bei einer von der Flughafenbehörde und gegebenenfalls ihrer Aufsichtsbehörde unabhängigen Stelle hat. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es bereits eine solche Möglichkeit.

c) Geltungsbereich der Maßnahmen

45. Ein wirksamer Wettbewerb setzt voraus, daß der Markt so groß ist, daß mindestens zwei Dienstleister ihre Tätigkeit gewinnbringend ausüben können. Bei zahlreichen Diensten ist ein dauerhafter Wettbewerb auf zu engem Markt aufgrund der erheblichen festen Kosten für Gebäude und Ausrüstungen kaum möglich. Daher sollten die Vorschriften bei der Drittabfertigung nur auf Flughäfen anwendbar sein, die jährlich mindestens zwei Millionen Passagiere oder 50.000 Tonnen Fracht abfertigen, sowie auf die sogenannten Saisonflughäfen, die diese Merkmale in regelmäßigen Zeitabständen aufweisen. Auf vielen dieser Flughäfen treten Probleme mit dem Preis und der Qualität der erbrachten Dienste auf. Die Vorschriften über die Eigenabfertigung sollten hingegen für alle Flughäfen gelten, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates befinden und dem gewerblichen Luftverkehr offenstehen.

46. Die praktische Umsetzung dieser Vorschriften wird in zahlreichen Fällen zu erheblichen Umstrukturierungsproblemen führen. Auch die sozialen Auswirkungen könnten beträchtlich sein. Daher ist eine angemessene Übergangszeit vorzusehen; diese ist so zu bemessen, daß einerseits die Flughäfen sich an die neue Situation anpassen, andererseits die Nutzer so schnell wie möglich Vorteile daraus ziehen können.

47. Die Regelung des Zugangs zum Bodenabfertigungsmarkt und die Liberalisierung der Eigenabfertigung bringen den Dienstleistern und Nutzern erhebliche Vorteile. Diese Vorteile müßten, sofern sie Nutzern und Dienstleistern aus Drittländern gewährt werden, einhergehen mit einer de facto und de jure entsprechenden Behandlung der Nutzer und Dienstleister der Gemeinschaft in den betreffenden Drittländern. Sollte aufgrund von Gesetzen, Vorschriften oder diskriminierenden Verhaltensweisen eine solche Gegenseitigkeit nicht bestehen, so müssen diese Rechte den Nutzern und Dienstleistern aus einem Land, das den Nutzern und Dienstleistern der Gemeinschaft nicht die gleichen

Rechte einräumt, nach Auffassung der Kommission vorübergehend vollständig oder teilweise aberkannt werden können. Diese Regelung könnte für alle Mitgliedstaaten oder nur für einige von ihnen gelten.

IV. Schlußfolgerungen

48. Die Liberalisierung des Luftverkehrs verlangt die Schaffung des Zugangs zum Bodenabfertigungsmarkt. Erst dann wird es möglich sein, den heutigen Anforderungen des Luftverkehrs gerecht zu werden. Die gegenwärtige Lage zahlreicher Flughäfen, die Verschiedenartigkeit der Dienste und die Sachzwänge, denen einige dieser Dienste unterliegen, rechtfertigen jedoch die Aufstellung von Rahmenvorschriften.

Vonnöten ist daher nach Ansicht der Kommission ein differenziertes Vorgehen, bei dem den unterschiedlichen Gegebenheiten, den Erfordernissen des Luftverkehrs und den Interessen der Flughäfen, der Luftverkehrsunternehmen, der Dienstleister sowie der in allen Unternehmen dieses Wirtschaftsbereichs tätigen Arbeitnehmer Rechnung getragen wird.

Inhalt der Richtlinie

Artikel 1

Dieser Artikel enthält die für die Anwendung der Richtlinie erforderlichen Begriffsbestimmungen.

Artikel 2

In diesem Artikel wird der Geltungsbereich der Richtlinie festgelegt: was die Eigenabfertigung anbelangt, so gilt die Richtlinie für alle Verkehrsflughäfen in der Gemeinschaft; was die Drittabfertigung anbelangt, so gilt sie nur für die Flughäfen, auf denen entweder jährlich mindestens zwei Millionen Fluggäste oder 50.000 Tonnen Fracht abgefertigt werden oder auf denen in einem Sechsmonatszeitraum mindestens eine Million Fluggäste oder 25.000 Tonnen Fracht abgefertigt werden.

Artikel 3

Dieser Artikel regelt die Anwendung der Richtlinie auf die Leitungsorgane der Flughäfen, und zwar unabhängig von deren Rechtsstellung und Organisationsform in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Sind die Leitungsfunktionen an einem Flughafen auf mehrere gesonderte Stellen verteilt, so gelten alle diese Stellen als Bestandteil des Leitungsorgans dieses Flughafens. Gibt es umgekehrt nur ein Leitungsorgan für mehrere Flughäfen, so werden diese jeweils gesondert betrachtet. Untersteht das Leitungsorgan der Kontrolle einer Aufsichtsbehörde, so gelten die Pflichten, die gemäß der Richtlinie dem Leitungsorgan obliegen, für diese Behörde selbst.

Artikel 4

Hier wird der Grundsatz der Trennung der Tätigkeitsbereiche bei den Leitungsorganen aufgestellt; demnach müssen letztere, wenn sie Dritten Abfertigungsdienste erbringen wollen, diese Tätigkeit rechnerisch und verwaltungsmäßig von ihren Infrastrukturverwaltungs- und -regelungsaufgaben trennen. Indem verhindert wird, daß ein Flughafen mit Tätigkeiten, die dem Wettbewerb naturgemäß nicht offen stehen, seine Bodenabfertigung quersubventionieren kann, soll ein lauterer Wettbewerb zwischen den verschiedenen Dienstleistern gewährleistet werden. Aus den gleichen Gründen muß diese Verpflichtung zur rechnerischen und verwaltungsmaßigen Trennung allen Luftverkehrsunternehmen auferlegt werden, die auf einem Flughafen eine beherrschende Stellung innehaben.

Artikel 5

Aufgrund dieses Artikels ist auf jedem Flughafen ein beratender Ausschuß zu bilden, der die Interessen der Nutzer zu vertreten hat und aus deren Vertretern zusammengesetzt ist. Die Nutzer können wählen, selbst in diesem Ausschuß zu sitzen oder sich dort vertreten zu lassen.

Artikel 6

Dieser Artikel regelt den Zugang zum Bodenabfertigungsmarkt im Fall der Drittabfertigung. Darin wird festgelegt, bei welchen Diensten der Zugang völlig frei sein wird und bei welchen der Zugang vom Mitgliedstaat aus zwingenden technischen Gründen eingeschränkt werden kann. Auch im letzteren Fall muß die Zahl der zugelassenen Dienstleister allerdings mindestens zwei betragen; davon muß mindestens einer vom Flughafen selbst und von dem auf diesem Flughafen beherrschenden Luftverkehrsunternehmen unabhängig sein.

Artikel 7

Dieser Artikel regelt die Eigenabfertigung, darin wird festgelegt, bei welchen Diensten die Wahrnehmung des Rechts auf Eigenabfertigung keinerlei Beschränkungen unterliegt, und bei welchen Diensten der Mitgliedstaat dieses Recht aus zwingenden technischen Gründen einer begrenzten Anzahl von Nutzern vorbehalten kann, die auf der Grundlage sachgerechter, objektiver, transparenter und nichtdiskriminierender Kriterien ausgewählt werden müssen. Die Dienste, bei denen die Eigenabfertigung uneingeschränkt zulässig ist und bei denen sie beschränkt werden kann, sind dieselben wie bei der Drittabfertigung.

Artikel 8

Gemäß diesem Artikel dürfen die Mitgliedstaaten die Verwaltung bestimmter zentraler Infrastruktureinrichtungen, die weder geteilt noch - aus Kostengründen- mehrfach vorgehalten werden können, einer einzigen Stelle vorbehalten. Den Dienstleistern muß jedoch ein Recht auf Zugang zu diesen Einrichtungen gewährt werden; ihre zentrale Verwaltung darf nicht dazu führen, daß der Marktzugang über das in der Richtlinie vorgesehene Maß eingeschränkt wird.

Artikel 9

Dieser Artikel enthält Gründe für die Freistellung eines Flughafens, bei dem sich der Marktzugang oder die Durchführung der Eigenabfertigung aufgrund seiner besonderen Merkmale nicht in dem in der Richtlinie vorgesehene Maße verwirklichen läßt. Um eine kohärente und einheitliche Gewährung dieser Freistellungen durch die verschiedenen Mitgliedstaaten sicherzustellen, ist die Kommission befugt, die Anwendung von Freistellungsentscheidungen der Mitgliedstaaten auszusetzen.

Artikel 10

Dieser Artikel regelt das Verfahren zur Auswahl der Dienstleister, wenn deren Anzahl durch den Mitgliedstaat begrenzt wird; bevor das Leitungsorgan des Flughafens seine Wahl trifft, muß es die Nutzer anhören. Erbringt das Leitungsorgan direkt oder indirekt selber Bodenabfertigungsdienste, so darf es aus Gründen der Gleichbehandlung nicht die Befugnis haben, seine Konkurrenten selbst zu bestimmen. In diesem Fall entscheidet der Nutzerausschuß. Zugleich wird dem Flughafen, den von ihm kontrollierten Unternehmen oder dem ihn gegebenenfalls kontrollierenden Unternehmen das Recht erteilt, auf dem eigenen Gelände Bodenabfertigungsdienste zu erbringen, ohne sich dem Auswahlverfahren zu unterziehen.

Artikel 11

Laut diesem Artikel müssen insbesondere dann, wenn ein oder mehrere Dienste dem Wettbewerb aufgrund einer Ausnahmeregelung nicht geöffnet worden sind, Konsultations- und Schlichtungsverfahren zwischen den Nutzern, den Dienstleistern und dem Leitungsorgan des Flughafens stattfinden.

Artikel 12

Unter Hinweis auf die allgemeine und betriebliche Sicherheit sowie den Umweltschutz dürfen die Mitgliedstaaten das Tätigwerden eines Dienstleisters von einer Zulassung abhängig machen, die ihm von einer öffentlichen Stelle erteilt worden ist, welche von dem betreffenden Flughafen unabhängig sein muß.

Artikel 13

In diesem Artikel wird den Mitgliedstaaten das Recht zuerkannt, den Dienstleistern und den Nutzern, die sich selbst abfertigen, die für einen reibungslosen Flughafenbetrieb notwendigen Auflagen zu machen. Hierzu kann auch die Wahrnehmung eventueller gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gehören. Genannt werden auch die Grundsätze, denen diese Auflagen genügen müssen: Nichtdiskriminierung, Bezug zum verfolgten Ziel und Wahrung des in der Richtlinie vorgesehenen Öffnungsgrades.

Artikel 14

In diesem Artikel ist das Recht der Nutzer und Dienstleister auf Zugang zu den Flughafeneinrichtungen verankert, das ihnen in dem für die Erbringung der Bodenabfertigungsdienste oder für die Durchführung der Eigenabfertigung notwendigen Umfang zu gewähren ist. In dem Artikel wird außerdem festgelegt, welche Bedingungen die Mitgliedstaaten an die Wahrnehmung dieses Zugangsrechtes knüpfen dürfen und welchen Grundsätzen diese Bedingungen genügen müssen: Sachbezogenheit, Objektivität, Transparenz und Nichtdiskriminierung.

Artikel 15

Dieser Artikel nennt die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten bezüglich der allgemeinen und der betrieblichen Sicherheit auf Flughäfen.

Artikel 16

In diesem Artikel wird der Grundsatz der notwendigen Gegenseitigkeit zwischen der Union und Drittländern aufgestellt; liegt eine solche Gegenseitigkeit nicht vor, so können die Pflichten aus der Richtlinie gegenüber den Staatsangehörigen des fraglichen Drittlandes ausgesetzt werden.

Artikel 17

Darin werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, falls noch nicht geschehen, die Möglichkeit zu schaffen, vor einer unabhängigen öffentlichen Stelle Rechtsbehelf einzulegen.

Artikel 18

In diesem Artikel wird vorgesehen, daß die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie erstellt.

Artikel 19

Gemäß diesem Artikel arbeiten die Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinie zusammen.

Artikel 20

Dieser Artikel schreibt den Mitgliedstaaten vor, der Kommission die auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassenen nationalen Vorschriften mitzuteilen, damit die Kommission deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht prüfen kann.

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES
über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste
auf den Flughäfen der Gemeinschaft

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 84 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Um den Binnenmarkt gemäß Artikel 7a des Vertrages zu verwirklichen, hat die Gemeinschaft schrittweise eine gemeinsame Luftverkehrspolitik entwickelt.

Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

Nach Artikel 59 des Vertrages sollen die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft aufgehoben werden; nach Artikel 61 Absatz 1 des Vertrages hat dies im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik zu geschehen.

Was die Luftverkehrsdienstleistungen im engen Sinne anbelangt, wurde dieses Ziel durch den Erlaß der Verordnungen (EWG) Nr. 2407/92[(1)], (EWG) Nr. 2408/92[(2)] und (EWG) Nr. 2409/92[(3)] des Rates erreicht.

Die Bodenabfertigungsdienste sind fester Bestandteil des Luftverkehrssystems. Sie sind für dessen reibungsloses Funktionieren unerläßlich, und sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur effizienten Nutzung der Luftverkehrsinfrastruktur.

Die Bodenabfertigungsdienste sind eine Voraussetzung für die Durchführung des Luftverkehrs, der naturgemäß grenzübergreifend und außerdem fester Bestandteil des innergemeinschaftlichen Handels ist.

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip ist es unerläßlich, daß der Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste zwar in einem gemeinschaftlichen Rahmen verwirklicht wird, den Mitgliedstaaten aber zugleich die Möglichkeit erhalten bleibt, den Besonderheiten der Branche Rechnung zu tragen.

---

(1) ABl. Nr. L 240 vom 24. 8.1992, S. 1.
(2) ABl. Nr. L 240 vom 24. 8.1992, S. 8.
(3) ABl. Nr. L 240 vom 24. 8.1992, S. 15.

In ihrer Mitteilung vom 1. Juni 1994 "Die zivile Luftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft" hat die Kommission noch für 1994 eine Initiative zur Verwirklichung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft angekündigt. In seiner Entschließung vom 24. Oktober 1994 hat der Rat die Notwendigkeit bekräftigt, bei dieser Öffnung den situationsbedingten Vorgaben auf den Flughäfen Rechnung zu tragen.

Die Gewährung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste wird die Funktionsfähigkeit der gemeinschaftlichen Flughäfen nicht beeinträchtigen.

Es ist daher notwendig, den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft zu regeln und hierbei die bestehende Situation auf den Flughäfen zu berücksichtigten.

Bei bestimmten Diensten können dem Marktzugang und der Eigenabfertigung jedoch aus Gründen der allgemeinen und betrieblichen Sicherheit sowie der verfügbaren Kapazitäten und Flächen Grenzen gesetzt sein. Die Zahl der Dienstleister, die zur Erbringung solcher Dienste befugt sind, muß daher begrenzt werden können. Ebenso muß die Eigenabfertigung beschränkt werden können; die dabei angewandten Kriterien müssen sachgerecht, objektiv, transparent und nichtdiskriminierend sein.

Wird die Zahl der Dienstleister begrenzt, so ist es zur Wahrung eines wirksamen Wettbewerbs erforderlich, daß mindestens ein Dienstleister sowohl von dem Leitungsorgan als auch von dem beherrschenden Luftverkehrsunternehmen unabhängig ist.

Um reibungslos funktionieren zu können, müssen sich die Flughäfen die Verwaltung jener Infrastruktureinrichtungen vorbehalten können, die aus technischen, Rentabilitäts- und Sicherheitsgründen nur schwer geteilt oder mehrfach bereitgehalten werden können. Die zentrale Verwaltung dieser Einrichtungen darf deren Nutzung durch die Dienstleister und durch die Nutzer, die sich selbst abfertigen, jedoch nicht behindern.

In einigen Fällen können die vorgenannten Sachzwänge so groß sein, daß bestimmte Beschränkungen des Marktzugangs beziehungsweise der Eigenabfertigung gerechtfertigt sein können, sofern diese Beschränkungen angemessen, transparent und nichtdiskriminierend sind.

Solche Freistellungen müssen dazu dienen, die Flughäfen in die Lage zu versetzen, diese Sachzwänge auszuräumen oder sie zumindest abzuschwächen. Diese Freistellungen müssen von der Kommission gebilligt werden und befristet sein.

Wird die Zahl der Dienstleister begrenzt, so ist es zur Wahrung eines wirksamen und lauteren Wettbewerbs erforderlich, daß diese Dienstleister nach einem transparenten und unparteiischen Verfahren ausgewählt werden. Es ist angebracht, die Nutzer an dieser Auswahl zu beteiligen, da sie schließlich am unmittelbarsten von Qualität und Preis der Dienste betroffen sind, die sie später in Anspruch nehmen sollen.

Damit die Nutzer bei der Auswahl der Dienstleister vertreten sind und daran beteiligt werden, sollte ein aus ihren Vertretern zusammengesetzter Ausschuß eingesetzt werden.

Das Leitungsorgan eines Flughafens kann selber Bodenabfertigungsdienste erbringen und mit seinen Entscheidungen den Wettbewerb zwischen den Dienstleistern erheblich beeinflussen. Damit ein lauterer Wettbewerb gewahrt bleibt, müssen die Flughäfen eine strikte Trennung zwischen ihren Tätigkeitsbereichen - Infrastrukturverwaltung und -regelung einerseits und Erbringung der Bodenabfertigungsdienste andererseits - vornehmen.

Die gleichen Transparenzanforderungen müssen für die Flughafennutzer gelten, die ein hohes Verkehrsaufkommen auf einem Flughafen erreichen und Dritten Bodenabfertigungsdienste erbringen möchten.

Damit die Flughäfen ihren Auftrag zur Infrastrukturverwaltung erfüllen und die allgemeine und betriebliche Sicherheit auf dem Flughafengelände sowie den Schutz der Umwelt gewährleisten können, müssen die Mitgliedstaaten das Tätigwerden eines Erbringers von Bodenabfertigungsdiensten von einer Zulassung abhängig machen dürfen. Die Kriterien für die Erteilung dieser Zulassung müssen objektiv, transparent und nichtdiskriminierend sein.

Aus denselben Gründen müssen die Mitgliedstaaten auch weiterhin das Recht haben, die für ein reibungsloses Funktionieren der Flughafeneinrichtungen notwendigen Vorschriften zu erlassen und durchzusetzen. Dieses Recht muß unter Beachtung der Grundsätze der Objektivität, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung ausgeübt werden.

Den Dienstleistern, die Bodenabfertigungsdienste zu erbringen wünschen, und den Luftverkehrsunternehmen, die sich selbst abfertigen möchten, ist in dem für die Ausübung ihrer Rechte notwendigen Maße der Zugang zu den Flughafeneinrichtungen zu gewährleisten.

Die Rechte aus dieser Richtlinie gelten für die Dienstleister und Nutzer aus Drittländern berechtigterweise nur dann, wenn die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Ist dies nicht der Fall, so muß die Kommission die Wahrnehmung dieser Rechte durch die Dienstleister und Nutzer aussetzen können.

Diese Richtlinie läßt die Vertragsvorschriften unberührt; insbesondere wird die Kommission auch weiterhin die Einhaltung dieser Vorschriften überwachen und hierzu nötigenfalls von allen Befugnissen Gebrauch machen, die ihr Artikel 90 des Vertrages verleiht.

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. "Flughafennutzer" jede natürliche oder juristische Person, die Fluggäste, Post und/oder Fracht auf dem Luftweg von oder zu dem betreffenden Flughafen befördert;

2. "Bodenabfertigungsdienste" die einem Nutzer auf einem Flughafen erbrachten Dienste, wie sie im Anhang beschrieben sind;

3. "Eigenabfertigung" eine Form der Bodenabfertigung, bei der sich ein Nutzer unmittelbar selbst einen oder mehrere Abfertigungsdienste erbringt, ohne hierfür mit einem Dritten einen wie auch immer gearteten Vertrag über die Erbringung solcher Dienste zu schließen;

4. "Dienstleister" jede natürliche oder juristische Person, die Dritten einen oder mehrere Bodenabfertigungsdienste erbringt;

5. "Flughafensystem" eine Gruppe von Flughäfen, die zur Bedienung derselben Stadt oder desselben Ballungsgebietes zusammengeschlossen sind, gemäß der Definition in Anhang II der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92;

6. "Leitungsorgan" die Stelle, die nach den nationalen Rechtsvorschriften den Auftrag hat, die Flughafeneinrichtungen zu verwalten sowie die Tätigkeiten der verschiedenen Akteure auf dem betreffenden Flughafen oder in dem betreffenden Flughafensystem zu koordinieren und zu überwachen.

Artikel 2

Geltungsbereich

(1) Diese Richtlinie gilt für jeden Flughafen im Gebiet der Gemeinschaft, der dem gewerblichen Luftverkehr offensteht.

Die Artikel 4, 5, 6, 10, 11 und 12 gelten jedoch nur für Flughäfen, die

- entweder jährlich mindestens zwei Millionen Fluggastbewegungen oder 50 Tonnen Fracht zu verzeichnen haben
- oder innerhalb der vorausgegangenen 18 Monate während sechs aufeinanderfolgenden Monaten mindestens eine Million Fluggastbewegungen oder 25.000 Tonnen Fracht zu verzeichnen hatten.

(2) Das Verzeichnis der Flughäfen gemäß Absatz 1 Unterabsatz 2 veröffentlicht die Kommission informationshalber im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Dieses Verzeichnis wird erstmals innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieser Richtlinie und danach jährlich veröffentlicht.

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission vor dem 1. Juli jedes Jahres die für die Aufstellung dieses Verzeichnisses erforderlichen Informationen.

Artikel 3

Das Leitungsorgan des Flughafens

(1) Liegt die Verantwortung für die Verwaltung und für den Betrieb eines Flughafens oder Flughafensystems nicht bei einer Stelle, sondern bei mehreren gesonderten Stellen, so werden im Sinne dieser Richtlinie alle diese Stellen als Teil des Leitungsorgans betrachtet.

(2) Besteht für mehrere Flughäfen oder Flughafensysteme ein gemeinsames Leitungsorgan, so werden im Sinne dieser Richtlinie alle diese Flughäfen oder Flughafensysteme gesondert betrachtet.

(3) Sind die Leitungsorgane eines oder mehrerer Flughäfen oder Flughafensysteme nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates der Aufsicht oder Kontrolle einer Behörde unterstellt, so gelten die Pflichten, die den Leitungsorganen in dieser Richtlinie auferlegt werden, auch für die Aufsichtsbehörden.

Artikel 4

Trennung der Tätigkeitsbereiche

(1) Ein Leitungsorgan eines Flughafens, das selber Bodenabfertigungsdienste erbringt, muß zwischen den damit verbundenen und seinen übrigen Tätigkeiten eine strenge rechnerische und verwaltungsmäßige Trennung vornehmen.

(2) Desgleichen darf ein Nutzer, der im Verlauf des Vorjahres mehr als 25 % der Fluggäste oder der Fracht befördert hat, die auf einem Flughafen registriert wurde(n), auf diesem Flughafen Dritten nur dann Bodenabfertigungsdienste erbringen, wenn er zwischen seinen Tätigkeiten als Luftverkehrsunternehmen und seinen Tätigkeiten als Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten eine strenge rechnerische und verwaltungsmäßige Trennung vornimmt.

(3) Ob diese rechnerische und verwaltungsmäßige Trennung gemäß den Absätzen 1 und 2 auch tatsächlich vollzogen wird, muß von einer unabhängigen Stelle überprüft werden.

Diese Stelle prüft insbesondere, ob es keine finanziellen Zuwendungen von anderen Tätigkeitsbereichen zugunsten der Bodenabfertigungsdienste gibt.

Sie muß jederzeit Zugang zur Buchführung des Unternehmens haben. Sie erstattet der Kommission mindestens einmal jährlich Bericht und außerdem immer dann, wenn sie feststellt, daß der Pflicht zur Trennung der Tätigkeitsbereiche nicht nachgekommen wurde.

Artikel 5

Der Nutzerausschuß

(1) Spätestens 12 Monate nach Inkrafttreten dieser Richtlinie veranlassen die Mitgliedstaaten das Notwendige, damit für jeden Flughafen, der unter diese Richtlinie fällt, ein aus Vertretern der Nutzer zusammengesetzter Ausschuß gebildet wird.

(2) Jeder Nutzer kann entscheiden, ob er in dem Ausschuß sitzen oder sich durch eine von ihm damit betraute Organisation vertreten lassen möchte. Das Beschlußverfahren in diesem Ausschuß kann dem Umfang der Tätigkeit der verschiedenen Nutzer auf dem betreffenden Flughafen Rechnung tragen, muß aber zugleich so gestaltet sein, daß alle Nutzer vertreten sind.

Artikel 6

Die Drittabfertigung

(1) Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um den freien Zugang zum Markt der Drittabfertigungsdienste zu gewährleisten.

(2) Die Mitgliedstaaten können die Zahl der Dienstleister begrenzen, die zur Erbringung folgender Bodenabfertigungsdienste befugt sind:

- Gepäckabfertigung
- Vorfelddienste
- Betankungsdienste
- Fracht- und Postabfertigung.

Sie dürfen diese Zahl indessen auf nicht weniger als zwei Dienstleister je Bodenabfertigungsdienst begrenzen. Darüber hinaus darf wenigstens einer dieser Dienstleister

- weder durch das Leitungsorgan
- noch durch einen Nutzer, der in dem Jahr vor der Auswahl der Dienstleister mehr als 25 % der Fluggäste oder der Fracht befördert hat, die auf dem Flughafen registriert wurde(n),
- noch durch eine Stelle, die dieses Leitungsorgan oder einen solchen Nutzer unmittelbar oder mittelbar kontrolliert oder ihrerseits von einem der beiden kontrolliert wird,

unmittelbar oder mittelbar kontrolliert werden.

(3) Unbeschadet des Absatzes 2 tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß jeder Flughafennutzer tatsächlich den Dienstleister seiner Wahl in Anspruch nehmen kann, unabhängig von dem ihnen zugewiesenen Teil des Flughafens.

Artikel 7

Die Eigenabfertigung

(1) Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um die freie Ausübung der Eigenabfertigung zu gewährleisten.

(2) Bezüglich der folgenden Bodenabfertigungsdienste können die Mitgliedstaaten die Eigenabfertigung einer begrenzten Anzahl von Nutzern vorbehalten, sofern diese nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien ausgewählt wurden:

- Gepäckabfertigung
- Vorfelddienste
- Betankungsdienste
- Fracht- und Postabfertigung.

Artikel 8

Zentrale Infrastruktureinrichtungen

(1) Unbeschadet der Artikel 6 und 7 können die Mitgliedstaaten die technische Verwaltung der zentralen Gepäcksortier-, Enteisungs-, Abwasserreinigungs- und Treibstoffverteilungsanlagen dem Leitungsorgan oder einer anderen Stelle vorbehalten. Sie können vorschreiben, daß die Dienstleister und die Nutzer, die sich selbst abfertigen, diese Infrastruktureinrichtungen nutzen.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die Maßnahmen zur Verwaltung der in Absatz 1 genannten Infrastruktureinrichtungen transparent, objektiv und nichtdiskriminierend sind, und vor allem dafür, daß diese Maßnahmen die gemäß dieser Richtlinie vorgesehene Nutzung durch die Dienstleister und durch die Nutzer, die sich selbst abfertigen, nicht behindern.

Artikel 9

Freistellungsgründe

(1) Wenn besondere Platz- oder Kapazitätsgründe dies rechtfertigen, kann der betreffende Mitgliedstaat beschließen,

a) die Zahl der Dienstleister zu begrenzen, sofern es sich nicht um die in Artikel 6 Absatz 2 aufgeführten Dienste handelt; in diesem Fall gilt Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 2;
b) die in Artikel 6 Absatz 2 aufgeführten Dienste einem einzigen Dienstleister vorzubehalten;
c) die Eigenabfertigung einer begrenzten Anzahl von Nutzern vorzubehalten, sofern es sich nicht um die in Artikel 7 Absatz 2 aufgeführten Dienste handelt und sofern diese Nutzer nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien ausgewählt werden.

(2) Jede gemäß Absatz 1 getroffene Freistellungsentscheidung muß

a) den oder die Dienste, für die eine Freistellung gewährt wird, und die für diese Entscheidung maßgeblichen technischen Schwierigkeiten nennen;

b) einen Plan mit Flughafenaus- oder -umbaumaßnahmen umfassen, mit denen diese Schwierigkeiten überwunden werden sollen.

(3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission jede gewährte Freistellung und die hierfür maßgeblichen Gründe spätestens drei Monate vor dem Inkrafttreten dieser Freistellung mit.

Die Kommission veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften eine Zusammenfassung der ihr mitgeteilten Entscheidungen und ersucht die Beteiligten um Äußerung.

(4) Jede Freistellungsentscheidung kann drei Monate, nachdem sie der Kommission mitgeteilt worden ist, durchgeführt werden, sofern die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat nicht innerhalb dieser drei Monate davon unterrichtet, daß sie die Entscheidung ablehnt oder sie einer weiteren Prüfung unterziehen will, welche ihrerseits auf drei Monate befristet ist. Im Rahmen dieser Prüfung kann die Kommission insbesondere dann, wenn die Gefahr unumkehrbarer Folgen besteht, vorläufig genehmigen, daß die fragliche Entscheidung ganz oder teilweise durchgeführt wird.

Die Kommission kann einen oder mehrere Sachverständige hinzuziehen.

(5) Die Kommission kann die Freistellungen außerdem auf die Teile des Flughafens bzw. Flughafensystems beschränken, wo die geltend gemachten Schwierigkeiten tatsächlich festgestellt wurden.

(6) Die Geltungsdauer der von den Mitgliedstaaten gewährten Freistellungen ist auf drei Jahre zu befristen. Am Ende dieses Zeitraums muß der Mitgliedstaat erneut eine Entscheidung über den Freistellungsantrag treffen, die dann wiederum dem in diesem Artikel beschriebenen Verfahren unterliegt.

Artikel 10

Auswahl der Dienstleister

(1) Wird die Zahl der Dienstleister gemäß Artikel 6 Absatz 2 oder Artikel 9 begrenzt, so treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Veranstaltung eines Auswahlverfahrens unter den Dienstleistern, die zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten auf einem Flughafen befugt sind. Dieses Verfahren ist nach folgenden Grundsätzen durchzuführen:

a) Falls die Mitgliedstaaten die Erstellung eines Pflichtenhefts oder technischer Spezifikationen vorsehen, denen die Dienstleister gerecht werden müssen, werden diese Anforderungen von dem Leitungsorgan und dem Nutzerausschuß festgelegt. Die im Pflichtenheft bzw. in den Spezifikationen vorgesehenen Auswahlkriterien müssen sachgerecht, objektiv, transparent und nichtdiskriminierend sein.

b) Eine Ausschreibung ist im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften zu veröffentlichen, die es jedem Interessenten gestattet, sich vorbehaltlich des Artikels 16 zu bewerben.

c) Die Auswahl der Dienstleister erfolgt

i) nach Anhörung des Nutzerausschusses durch das Leitungsorgan des Flughafens, wenn dieses

- selbst keine Bodenabfertigungsdienste erbringt,
- kein Unternehmen, das derartige Dienste erbringt, direkt oder indirekt kontrolliert und
- in keiner Weise an einem solchen Unternehmen beteiligt ist;

ii) im gegenteiligen Fall durch den Nutzerausschuß. Jeder Nutzer kann bei jeder Dienstkategorie nur für einen Dienstleister stimmen.

d) Die Dienstleister werden für die Dauer von höchstens sieben Jahren ausgewählt.

e) Stellt ein Dienstleister seine Tätigkeit vor Ablauf des Zeitraums, für den er ausgewählt wurde, ein, so wird er nach dem gleichen Verfahren durch einen anderen ersetzt. In diesem Fall sind von der Abstimmung jedoch diejenigen Nutzer ausgeschlossen, die Bodenabfertigungsdienste auf dem betreffenden Flughafen erbringen oder ein Unternehmen, das diese Dienste erbringt, direkt oder indirekt kontrollieren.

(2) Wird die Zahl der Dienstleister gemäß Artikel 6 Absatz 2 oder Artikel 9 begrenzt, so kann das Leitungsorgan selbst Bodenabfertigungsdienste erbringen, ohne sich dem Auswahlverfahren nach Absatz 1 unterziehen zu müssen. Es kann ferner ohne dieses Verfahren einem Dienstleistungsunternehmen gestatten, Bodenabfertigungsdienste auf dem betreffenden Flughafen zu erbringen, wenn

- es dieses Unternehmen direkt oder indirekt kontrolliert oder
- von diesem Unternehmen direkt oder indirekt kontrolliert wird.

Artikel 11

Konsultationen

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um ein obligatorisches Konsultationsverfahren zwischen dem Leitungsorgan, dem Nutzerausschuß und den Dienstleistungsunternehmen einzurichten. Diese Konsultation betrifft vor allem die Preise und die Erbringung der Dienste, für die gemäß Artikel 9 eine Freistellung gewährt worden ist. Sie ist mindestens einmal im Jahr abzuhalten.

Artikel 12

Zulassung

(1) Die Mitgliedstaaten können für die Tätigkeiten eines Erbringers von Bodenabfertigungsdiensten eine Zulassung durch eine Behörde vorschreiben, die vom Leitungsorgan des betreffenden Flughafens unabhängig sein muß.

Die Kriterien für die Erteilung dieser Zulassung müssen einen Bezug zur allgemeinen bzw. betrieblichen Sicherheit der Einrichtungen, Luftfahrzeuge, Ausrüstungen und Personen oder zum Umweltschutz haben.

Diese Kriterien müssen bekanntgegeben werden, und der Dienstleister muß im voraus über die Einzelheiten des Zulassungsverfahrens unterrichtet werden.

(2) Die Zulassung kann nur verweigert werden, wenn der Dienstleister den in Absatz 1 aufgeführten Kriterien aus Gründen, die ihm selbst anzulasten sind, nicht genügt.

Die Gründe für eine etwaige Verweigerung sind dem betreffenden Dienstleister mitzuteilen.

Artikel 13

Verhaltensregeln

(1) Der Mitgliedstaat kann einem Dienstleister die Zulassung entziehen oder einem Nutzer die Eigenabfertigung untersagen, wenn der Dienstleister bzw. Nutzer die Regeln nicht einhält, die ihm im Hinblick auf das einwandfreie Funktionieren des Flughafens auferlegt wurden.

Diese Regeln müssen folgenden Grundsätzen entsprechen:

a) Sie sind in nichtdiskriminierender Weise auf die verschiedenen Dienstleister und Nutzer anzuwenden.

b) Sie müssen in Beziehung mit dem angestrebten Ziel stehen.

c) Sie dürfen die Öffnung des Marktes oder das Recht auf Eigenabfertigung de facto nicht weiter einschränken, als in dieser Richtlinie vorgesehen.

(2) Der Mitgliedstaat kann den Erbringern von Bodenabfertigungsdiensten am Flughafen insbesondere vorschreiben, sich in gleichberechtigter Weise an der Erfüllung der in innerstaatlichen Gesetzen und Vorschriften vorgesehenen öffentlichrechtlichen Verpflichtungen, u.a. des Bereitschaftsdienstes, zu beteiligen.

Artikel 14

Zugang zu den Flughafeneinrichtungen

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um den Zugang zu den Flughafeneinrichtungen für die Dienstleister und für die Nutzer, die sich selbst abfertigen wollen, zu gewährleisten, soweit dieser Zugang für die Wahrnehmung ihrer Rechte erforderlich ist. Falls das Leitungsorgan oder gegebenenfalls seine Aufsichtsbehörde den Zugang an Bedingungen knüpft, müssen diese sachgerecht, objektiv, transparent und nichtdiskriminierend sein.

(2) Die verfügbaren Flächen des Flughafens sind unter den verschiedenen Dienstleistern und unter den verschiedenen Nutzern, die sich selbst abfertigen, nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Regeln und Kriterien aufzuteilen. Diese Regeln und Kriterien dürfen die bereits am Flughafen tätigen Dienstleister und die Nutzer, die sich bereits selbst abfertigen, nicht gegenüber Marktneulingen bevorteilen.

(3) Für den Zugang der Dienstleister und der Nutzer, die sich selbst abfertigen wollen, zu den Flughafeneinrichtungen kann ein Entgelt erhoben werden, das die dem Flughafen entstehenden Kosten decken soll und deren Höhe entspricht. Die Höhe dieses Entgelts ist nach objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien festzulegen.

Artikel 15

Allgemeine und betriebliche Sicherheit

Die Bestimmungen dieser Richtlinie berühren in keiner Weise die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten im Bereich der allgemeinen und betrieblichen Sicherheit auf Flughäfen.

Artikel 16

Gegenseitigkeit

(1) Gewährt ein Drittland im Zusammenhang mit dem Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste und der Eigenabfertigung

a) Nutzern und Dienstleistern aus der Gemeinschaft de jure und de facto nicht die gleiche Behandlung, wie sie seinen Nutzern und Dienstleistern in den Mitgliedstaaten gewährt wird, oder

b) Nutzern und Dienstleistern aus der Gemeinschaft de jure und de facto nicht die gleiche Behandlung wie seinen eigenen Nutzern und Dienstleistern, oder

c) Nutzern und Dienstleistern aus einem oder mehreren anderen Drittländern de jure und de facto eine vorteilhaftere Behandlung als Nutzern und Dienstleistern aus der Gemeinschaft,

so kann die Kommission unbeschadet der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft die Pflichten aus dieser Richtlinie gegenüber den Nutzern und Dienstleistern aus dem betreffenden Drittland ganz oder teilweise aussetzen.

(2) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über jede ernsthafte Schwierigkeit, mit denen sich Dienstleister und Nutzer aus der Gemeinschaft bei der Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten bzw. bei der Eigenabfertigung in Drittländern de jure oder de facto konfrontiert sehen.

Artikel 17

Rechtsbehelf

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß jede Partei, die ein legitimes Interesse nachweist, einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung einlegen kann, die sie in Anwendung des Artikels 7 Absatz 2 und der Artikel 10 bis 14 treffen.

Der Rechtsbehelf muß bei einem innerstaatlichen Gericht oder einer anderen, von dem Leitungsorgan des betreffenden Flughafens und gegebenenfalls auch von dessen Aufsichtsbehörde unabhängigen Stelle eingelegt werden können.

Artikel 18

Berichterstattung

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission die Informationen, die sie zur Erstellung eines Berichts über die Anwendung dieser Richtlinie benötigt.

Der Bericht wird innerhalb von zwei Jahren nach dem in Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 1 genannten Zeitpunkt erstellt.

Artikel 19

Umsetzung

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis zum 30. Juni 1996 nachzukommen.

Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug.

Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 20

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft in Kraft.

Artikel 21

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG

Verzeichnis der Bodenabfertigungsdienste

1. Die administrative Abfertigung am Boden/Überwachung umfaßt:

   - die Vertretung bei und die Verbindungen zu den örtlichen Behörden und sonstigen Stellen, die im Auftrag des Nutzers getätigten Auslagen und die Bereitstellung von Räumlichkeiten für seine Vertreter,

   - die Kontrolle der Verladung, der Nachrichten und der Telekommunikation,

   - die Behandlung, Lagerung, Abfertigung und Verwaltung der Ladungen,

   - alle sonstigen Überwachungsdienste vor, während und nach dem Flug sowie alle sonstigen vom Nutzer geforderten administrativen Dienste.

2. Die Passagierabfertigung umfaßt die gesamte Passagierbetreuung beim Abflug, bei der Ankunft, während des Transits, bei Anschlußflügen oder außerhalb des Flughafens; dazu gehören u.a. die Kontrolle der Flugscheine und der Reiseunterlagen sowie die Registrierung des Gepäcks und dessen Beförderung bis zu den Sortieranlagen.

3. Die Gepäckabfertigung umfaßt die Behandlung des Gepäcks im Sortierraum, die Sortierung des Gepäcks, seine Vorbereitung für den Abflug, das Be- und Entladen der Fahrzeuge oder Anlagen, mit denen das Gepäck zwischen Flugzeug und Sortierraum befördert wird.

4. Die Fracht- und Postabfertigung umfaßt:

   - in bezug auf die Fracht: beim Import und Export sowie während des Transits die Behandlung der Fracht, die Bearbeitung der entsprechenden Unterlagen, die Zollformalitäten und alle zwischen den Parteien vereinbarten oder umständehalber erforderlichen Sicherungsmaßnahmen;

   - in bezug auf die Post: beim Eingang und Ausgang die Behandlung der Post, die Bearbeitung der entsprechenden Unterlagen und alle zwischen den Parteien vereinbarten oder umständehalber erforderlichen Sicherungsmaßnahmen.

5. Die Vorfelddienste umfassen:

   - das Lotsen des Flugzeugs bei der Ankunft und beim Abflug,
   - die Unterstützung beim Parken des Flugzeugs und die Bereitstellung der entsprechenden Mittel,
   - die Organisation der Kommunikation zwischen Boden und Cockpit,
   - das Be- und Entladen des Flugzeugs, einschließlich Bereitstellung und Einsatz der erforderlichen Mittel sowie Beförderung der Besatzung und der Passagiere zwischen Flugzeug und Abfertigungssgebäude,
   - die Unterstützung beim Start des Flugzeugs und die Bereitstellung der entsprechenden Mittel,

- die Sicherheitsvorkehrungen gegen Brand und sonstige Risiken, die Bereitstellung und den Einsatz der entsprechenden Mittel,
- das Bewegen des Flugzeugs beim Abflug und bei der Ankunft, die Bereitstellung und den Einsatz der erforderlichen Mittel.

6. Die Reinigungsdienste und der Flugzeugservice umfassen:

- die Innen- und Außenreinigung des Flugzeugs, den Toiletten- und Wasserservice,
- die Klimatisierung und Beheizung der Kabine, die Beseitigung von Schnee und Eis, das Abtauen des Flugzeugs, die Ausstattung der Kabine mit entsprechender Bordausrüstung und deren Lagerung.

7. Die Betankungsdienste umfassen:

- die Organisation und Durchführung des Be- und Enttankens einschließlich Lagerung, Qualitäts- und Quantitätskontrolle der Lieferungen,
- das Nachfüllen von Öl und anderen Flüssigkeiten.

8. Die Stationswartungsdienste umfassen:

- die routinemäßigen Abläufe vor dem Flug,
- spezielle, vom Nutzer geforderte Tätigkeiten,
- das Vorhalten und die Verwaltung des Wartungsmaterials und der Ersatzteile,
- das Vorhalten eines Parkplatzes und/oder einer Halle zur Durchführung der Wartung.

9. Die Flugbetriebs- und Crewdienste umfassen:

- die Vorbereitung des Flugs am Abflugflughafen oder anderenorts,
- die Hilfe während des Fluges, u.a. bei einer während des Fluges gegebenenfalls erforderlichen Änderung der Flugroute,
- die Dienste nach dem Flug,
- die Einteilung der Besatzung.

10. Die Transportdienste am Boden umfassen:

- die Organisation und Abwicklung der Beförderung von Passagieren, Besatzung, Gepäck, Fracht und Post zwischen dem Flughafen und einem anderen Ort oder zwischen verschiedenen Abfertigungsgebäuden eines Flughafens, nicht jedoch Beförderungen zwischen dem Flugzeug und einem anderen Ort,
- alle speziellen, vom Nutzer verlangten Beförderungsdienste.

11. Die Bordverpflegungsdienste (Catering) umfassen:

    - die Verbindungen mit den Lieferanten und der Verwaltung,
    - die Beförderung, das Ein- und Ausladen der Nahrungsmittel und Getränke in das bzw. aus dem Flugzeug,
    - die Lagerung der Nahrungsmittel, der Getränke und des für die Zubereitung erforderlichen Zubehörs,
    - die Reinigung des Zubehörs,
    - die Vorbereitung und Lieferung der Nahrungsmittel und Getränke sowie des entsprechenden Zubehörs.

FOLGENABSCHÄTZUNGSBOGEN ÜBER WETTBEWERBSFÜHRIGHEID UND BESCHÄFTIGUNG

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft

1. Was ist die hauptsächliche Rechtfertigung für die Maßnahme ?

   - Öffnung der Bodenabfertigungsdienste für den Wettbewerb durch Dritte sowie durch Selbstabfertigung

   - Öffnung, die den Besonderheiten des Marktes und den Beschränkungen durch Sicherheitserwägungen, Kapazität und vorhandenen Platz angepaßt ist.

2. Merkmale der betroffenen Unternehmen

   Im besonderen :

   - gibt es eine große Zahl von KMU ? **Nein**

   - fallen einem Zusammenschlüsse in den Regionen auf ? **Nein**

   - in Betracht kommend für regionale Beihilfen der Mitgliedstaaten ? **Nein**

   - in Betracht kommend für FEDER ? **Nein**

3. Welches sind die den Unternehmen auferlegten Verpflichtungen ? **Keine**

4. Welches sind die den Unternehmen möglicherweise indirekt durch die lokalen Behörden auferlegten Verpflichtungen ? **Keine**

5. Gibt es besondere Maßnahmen für die KMU ? **Nein**

   - Welche ?

6. Welches ist die erwartete Auswirkung :

   - auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ?

     Öffnung eines zur Zeit reservierten Marktes für bestimmte Unternehmen.

   - auf die Beschäftigung ?

     keine erwartete Auswirkung.

7. Sind die Sozialpartner konsultiert worden ? **Ja**

   - Stellungnahme der Sozialpartner ?

ISSN 0254-1467

KOM(94) 590 endg.

DOKUMENTE

DE **08 70**

Katalognummer: CB-CO-94-695-DE-C

ISBN 92-77-84294-6

Amt für amtliche Veröffentlichung der Europäischen Gemeinschaften
L-2985 Luxemburg



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333